



ก. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยทั่วไปแล้วความพยายามที่จะเรียกร่องสิทธิเสมอภาคให้กับผู้หญิงในสังคมซึ่งถือว่าเป็นประชากรโลกที่มีอยู่ถึงกึ่งหนึ่งอันเป็นส่วนหนึ่งเท่า ๆ กับจำนวนผู้ชาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเพิ่มบทบาทและอำนาจทางการเมืองของผู้หญิงยังเป็นสิ่งที่เลื่อนลอย<sup>1</sup> กล่าวคือ หักศนคติและค่านิยมของสังคมมักจะถือว่าผู้หญิงมีคุณค่าน้อยกว่าชาย เมื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่เป็นหน้าที่ของสามีและเมื่อแก่เฒ่าเป็นหน้าที่ของบุตรชาย ซึ่งชาวจีนก็มีความเชื่อในเรื่องนี้เช่นกันว่า ถ้าได้บุตรหญิงถือว่าขาดทุนและครอบครัวใดมีบุตรหญิงมากถือว่าครอบครัวนั้นเคราะห์ร้าย ซึ่งหักศนคติความเชื่อถือประเพณีต่าง ๆ ได้เน้นหนักในเรื่องการยกย่องความเป็นเพศชาย อันเป็นสาเหตุก่อให้เกิดช่องว่างทางพฤติกรรมทางการเมืองระหว่างเพศ และเป็นเงื่อนไขสำคัญในการปิดกั้นการมีบทบาททางการเมืองของผู้หญิง ผู้หญิงในสังคมจึงต้องตกอยู่ในสภาวะของ "พลเมืองชั้นสอง" ของสังคมและเป็นจุดที่ทำให้เกิดการถกเถียงวิพากษ์วิจารณ์ ตลอดจนการต่อสู้เพื่อสิทธิเสมอภาคของผู้หญิงมากมาย<sup>2</sup>

เมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทอิทธิพลและอำนาจทางการเมืองของผู้ชายแล้ว การยอมรับในบทบาทการปกครองการบริหาร โดยผู้หญิงยังมีอยู่น้อยมาก กล่าวคือบทบาทและอิทธิพลของผู้หญิงทางการเมืองในสังคมส่วนใหญ่ของโลกยังคงมีลักษณะที่ถูกกีดกัน ไม่มีอำนาจที่แท้จริงในการวางนโยบายบริหารประเทศประเทศ และในการครองทางการเมือง<sup>3</sup> ในสหประชาชาติได้มีการ

<sup>1</sup> กนลา สุขพานิช, "การเมืองกับผู้หญิง," จุลสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2 (กันยายน-ธันวาคม 2521) : 68.

<sup>2</sup> รุ่งสรรค์ ประเสริฐศรี, "สตรีกับการเมือง: การสำรวจเอกสารและงานวิจัย," วารสารวิทยาการจัดการ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2526) : 63.

<sup>3</sup> กนลา สุขพานิช, "การเมืองกับผู้หญิง," : 70.

รณรงค์ในเรื่องนี้ เช่นการกำหนดปีผู้หญิงสากลเป็นการรณรงค์แกมบังคับให้ประเทศต่าง ๆ พิจารณาถึงสถานะและบทบาทของผู้หญิง โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น ในประเทศฝ่ายสังคมนิยม เช่น เชคโกสโลวาเกีย ปี 1964 ได้มีการต่อต้านให้มีการแก้ไขสถานะและบทบาทของผู้หญิงที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ในสหภาพโซเวียตได้มีความพยายามที่จะรวมกลุ่มกันระหว่างผู้หญิงมากขึ้น สตรีในโซเวียตซึ่งเป็นประเทศสังคมนิยม จะได้รับการส่งเสริมสถานภาพทั้งด้านการศึกษา เศรษฐกิจ และสังคมให้มีความเท่าเทียมกับผู้ชายเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านการศึกษา สตรีได้รับการศึกษาตั้งแต่ระดับชั้นประถมศึกษาถึงชั้นอุดมศึกษา จนสามารถเข้ามามีบทบาทในอาชีพต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นของบุรุษเพศ เช่น วิศวกร นักวิทยาศาสตร์ ไม่น้อยหน้ากว่าหรืออาจมีจำนวนมากกว่า ประเทศต่าง ๆ ในฝ่ายโลกตะวันตก ดังนั้น ปัจจุบันจึงมีข้อโต้แย้งที่ว่า ระหว่างผู้หญิงในประเทศโลกเสรีนิยมกับโลกสังคมนิยม ฝ่ายใดมีอิสระเสรีมากกว่ากัน ในสหรัฐอเมริกาปัจจุบันมีการเรียกร้องสิทธิสตรีทางกฎหมาย การเข้ามีส่วนร่วมและการยอมรับในบทบาทนักการเมืองสตรีมีมากขึ้น อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติที่เห็นได้ชัดเจนแม้แต่ในสังคมประชาธิปไตยแบบที่มีการพัฒนาทางการเมืองในระดับสูง เช่น สหรัฐอเมริกา บทบาททางการเมืองของผู้หญิงก็ยังมีลักษณะแตกต่างที่สำคัญ ๆ ไปจากบทบาทของผู้ชายดังเช่น ตัวอย่างการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเมื่อปี พ.ศ. 2527 การแข่งขันช่วงชิงตำแหน่งประธานาธิบดีระหว่างพรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกันปรากฏว่า เพื่อการหาเสียงสนับสนุนเพิ่มขึ้น นายวอลเตอร์ มอนเดล จำเป็นต้องเลือกนางเจอร์ลีน เฟอร์ราโร สมัครคู่แข่งตำแหน่งรองประธานาธิบดีสตรีคนแรกของสหรัฐ ฯ แต่ผลการเลือกตั้งปรากฏผลตรงกันข้าม ซึ่งนางเฟอร์ราโรกล่าวว่า "นั่นคือสงครามในการสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกัน" <sup>1</sup> ซึ่งเรื่องทานองนี้มีผู้ศึกษาให้ความเห็นว่ามี ความแตกต่างทางพฤติกรรมระหว่างหญิงและชายทางการเมือง โดยเฉพาะแรงจูงใจทางการเมือง ซึ่งผู้ชายต่อสู้เพื่อผลประโยชน์หรือความเด่น ส่วนผู้หญิงเข้ามาเพื่อช่วยเหลือผู้อื่น และเป็น เรื่องที่น่าประหลาดที่ทุกฝ่ายมีความปรารถนาที่จะขจัดความเหลื่อมล้ำเรื่องทางเพศ ในขณะที่

<sup>1</sup> "เลือกตั้งในสหรัฐอเมริกา," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 31 (11 พฤศจิกายน 2527) : 12-13.



กันก็ปฏิเสธบทบาททางการเมืองของผู้หญิง<sup>1</sup>

เรื่องเกี่ยวกับบทบาทผู้หญิงทางการเมืองนั้น เจน เจ. เคิร์กแพทริก (Jean J. Kirkpatrick) ได้ตั้งสมมุติฐานเกี่ยวกับสาเหตุที่ผู้หญิงถูกจำกัดบทบาททางการเมืองและการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยสรุปดังนี้<sup>2</sup>

ก) ข้อจำกัดทางกายภาพ (Physiological Constraints) ข้อสังเกตที่ว่า ผู้หญิงกับผู้ชายมีความแตกต่างกันทางกายภาพนั้น ดูจะไม่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมทางการเมืองของผู้หญิงและผู้ชายในทุก ๆ เรื่อง จะเกี่ยวข้องก็เฉพาะเรื่องที่เป็นสิ่งกีดขวางผู้หญิงไม่ให้มีอำนาจมีบทบาทในชุมชนเท่านั้นเรื่องนี้ เคิร์กแพทริก ได้ชี้ให้เห็นถึงแนวความคิดของ ซิกมันด์ ฟรอยด์ (Sigmund Freud) ซึ่งได้เสนอข้อคิดเห็นตามความเชื่อของดาร์วิน (Darwin) ที่ว่าเมื่อเริ่มก่อตั้งชุมชนขึ้นนั้น ผู้ชายเป็นผู้นำของชุมชน ฉะนั้นไม่ว่าการดำเนินชีวิตภายในสังคมหรือหน้าที่ต่าง ๆ ภายในสังคม จึงควรจะอยู่ภายใต้การชี้นำของผู้ชาย นอกจากนี้ฮอร์โมนเพศชายและเพศหญิงก็เป็นหลักฐานที่แน่ชัดว่าผู้หญิงมีลักษณะที่อ่อนโยนตามธรรมชาติ และผู้ชายก็มีลักษณะที่แข็งแกร่งตามธรรมชาติ อันเป็นข้อสนับสนุนในการจำกัดบทบาทความเป็นผู้นำของผู้หญิงในชุมชน

ข) ข้อจำกัดทางวัฒนธรรม (Cultural Constraints) ในปัจจุบันนี้การถกเถียงในเรื่องเกี่ยวกับบทบาททางการเมืองของผู้หญิงมุ่งไปสู่แนวโน้มทางวัฒนธรรมที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้หญิงและผู้ชาย ซึ่งเชื่อว่า วัฒนธรรมเป็นตัวกำหนดลักษณะทางจิตวิทยา สังคมชีวภาพ โดยได้มีการศึกษาเกี่ยวกับข้อกำหนดของความ เป็นเพศชายและเพศหญิง และพบว่าข้อกำหนดเหล่านั้นผันแปรไปตามรูปแบบวัฒนธรรมของสังคมต่าง ๆ และความเชื่อดังกล่าวจะอยู่ภายใต้จิตสำนึกและพฤติกรรมของผู้หญิง

<sup>1</sup> Rendel Margherita, Women, Power and Political Systems (New York : 1981), p. 31.

<sup>2</sup> Jean J. Kirkpatrick, Political Woman (New York : The Eagleton Institute of Politics, Rutgers University, 1974), pp. 8-20.

ค) ข้อจำกัดทางด้านบทบาท (Role Constraints) แต่ละวัฒนธรรมของชุมชน จะกำหนดให้ลักษณะความเป็นผู้หญิงนั้นแตกต่างกันออกไป แต่บทบาทจะกำหนดความเป็นไปของผู้หญิงในฐานะที่เป็นภรรยาและแม่ นั้น ไม่เหมือนกับบทบาทของผู้หญิงในฐานะที่เป็นนักรบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาททางการเมืองสำหรับผู้หญิงนั้น ยังต้องอาศัยการฝึกฝนเป็นอันมากเพื่อนำมาประกอบความสามารถในการตัดสินใจของผู้หญิง

ง) การเกาะกลุ่มของผู้ชาย (Male Conspiracy) เป็นการรวมหัวกันของเพศชายที่จะกีดกันมิให้เพศหญิงได้เข้ามามีอำนาจและมีบทบาททางการเมืองของเพศหญิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชนชั้นผู้ปกครองซึ่งเป็นผู้ชาย พยายามอย่างยิ่งที่จะรักษาความเป็นผู้นำของตนเอาไว้

จากข้อสมมุติฐานของเคิร์กแพททริก ดังกล่าวข้างต้น เธอสรุปว่า ผู้หญิงที่เข้ามา มีบทบาททางการเมือง เช่น นักรบการเมือง ไม่จำเป็นต้องมีลักษณะที่เหมือนผู้ชาย และไม่จำเป็นต้องไม่เห็นด้วยหรือคัดค้านบทบาทของผู้หญิงที่กระทำต่อเนื่องกันมาในอดีต ในทางตรงกันข้าม กลับต้องยอมรับในบทบาทของความเป็นภรรยาและแม่ ผู้หญิงธรรมดา ๆ ที่แต่งงานมีครอบครัว มีลูกสามารถประสบความสำเร็จในทางการเมือง โดยการพัฒนาความชำนาญ ความรู้ความสามารถด้านต่าง ๆ อันเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จทางการเมือง โดยเฉพาะการพร้อมต่อการเผชิญหน้ากับการแข่งขัน และสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาททางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ <sup>1</sup>

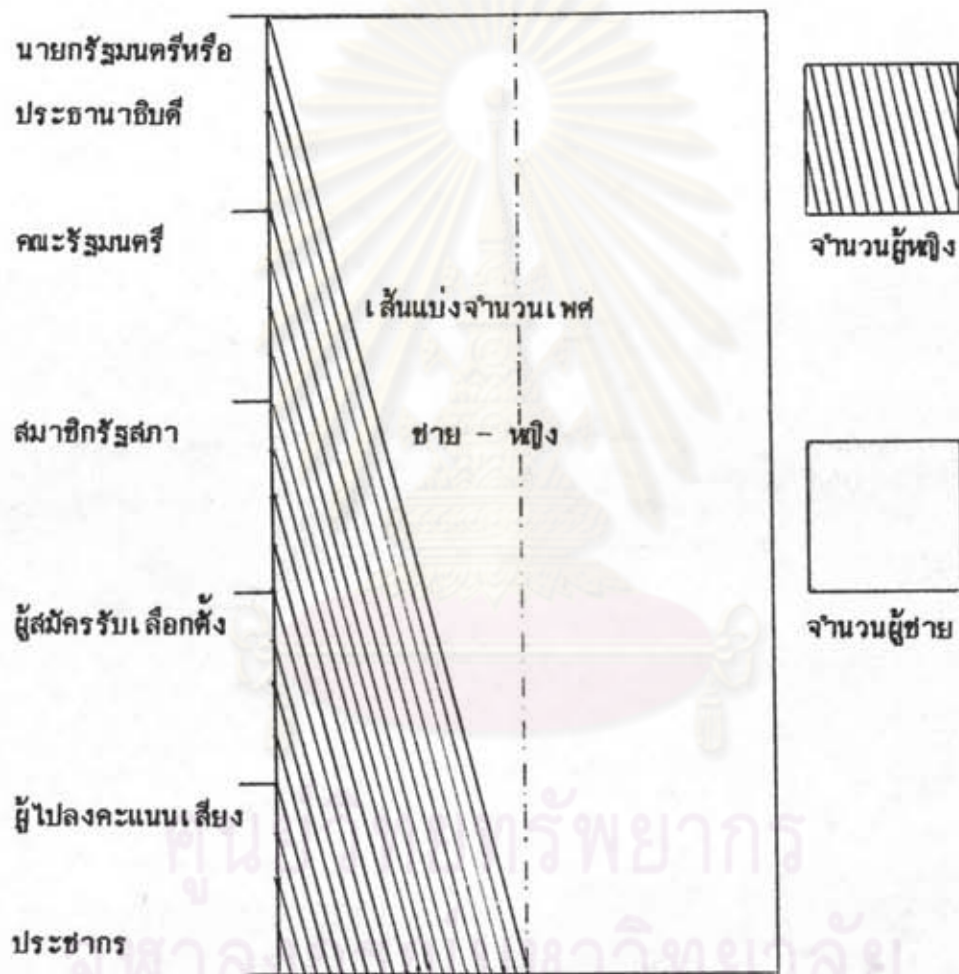
เคิร์กแพททริก ได้มีความเห็นว่านักรบการเมืองทั้งเพศชายและหญิงไม่มีความแตกต่างในเรื่องภูมิหลัง เช่น มีกำเนิดมาจากเมืองเล็ก ๆ หรือชนบท มีภูมิลำเนาในที่แห่งเดียวกันเป็นเวลานาน มีการศึกษา รายได้และฐานะทางสังคมสูงกว่าพ่อแม่ และที่สำคัญนักรบการเมืองทั้งหญิงและชาย มักจะมาจากครอบครัวที่มีกิจกรรมหรือมีบทบาททางการเมืองในชุมชนนั้น ๆ มาก่อน

ดังนั้น ถ้ามองในแง่บทบาทการเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิง เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ชายจะพบว่า ไม่ว่าจะในระดับใดของการ

<sup>1</sup> Ibid, p.20.



เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ผู้หญิงมีจำนวนน้อยกว่าผู้ชายทุกระดับ ซึ่งมอริส ดูเวอร์แยร์ (Maurice Duverger) และคณะได้สร้างจินตนาการตัวแบบการเปรียบเทียบที่เป็นนามธรรมจากประสบการณ์ ออกเป็นแผนภูมิแสดงสัดส่วนการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองระหว่างเพศชายกับเพศหญิง<sup>1</sup> เอาไว้ดังนี้



รูปที่ 1 แสดงสัดส่วนการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองระหว่างเพศชายและเพศหญิง ตามจินตนาการของดูเวอร์แยร์

<sup>1</sup> Maurice Duverger, The Politic Role of Women (Paris : UNESCO, 1955), p. 7.

จากแผนภูมิแสดงจินตนาการของ ดูเวอร์แยร์ สมมุติว่า จำนวนประชาชนเพศชายและหญิงมีจำนวนเท่ากันครั้งต่อครั้ง และแสดงให้เห็นถึงอัตราการลดน้อยถอยลงของจำนวนผู้หญิงในระดับของการมีบทบาททางการเมือง ทั้ง 5 ระดับ ตั้งแต่จำนวนผู้ไปลงคะแนนเสียงไปจนถึงตำแหน่งผู้นำทางการเมือง ซึ่งส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดของผู้มาเป็นผู้ชาย

การศึกษาถึงประสิทธิภาพของผู้หญิงในการเข้ามามีบทบาทหรือกิจกรรมในทางการเมือง ได้สรุปผลว่าผู้หญิงสามารถที่จะดำเนินงานอย่างได้ผลมากกว่าผู้ชายแต่โดยที่ปริมาณอัตราส่วนของผู้หญิงมีส่วนน้อย จึงมีส่วนทำให้งานมีโอกาสบรรลุผลสำเร็จน้อยเช่นกัน นอกจากนี้การรณรงค์เรียกร้องสิทธิของสตรียังมีผลไปสู่ความสัมพันธ์ระหว่างเพศหญิงและชายภายในครอบครัวและการแต่งงานทำให้การต่อสู้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะสาเหตุปัญหาประจำวันในครอบครัวยังเป็นภาระหนักอึ้งของเพศหญิงอยู่ การพยายามต่อสู้ในเรื่องนี้ก็ยังมีข้อจำกัดแม้กระทั่งทางศาล เพราะในประเทศต่าง ๆ ผู้พิพากษาจำนวนมากก็ยังเป็นชาย ซึ่ง เบเวอร์ลีย์ บี คูก (Beverly B. Cook) ได้ชี้ให้เห็นว่าผู้ชายไม่พยายามที่จะยกย่องสิทธิสตรีเท่าที่ผู้ชายอ้างว่าจะให้การสนับสนุนและเป็นเหตุที่จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้หญิงจะต้องร่วมกันสนับสนุนให้มีการแต่งตั้งผู้พิพากษาหญิงในชั้นแรกเริ่มของการต่อสู้เพื่อการนี้ <sup>1</sup>

สำหรับสาเหตุที่ผู้หญิงไม่สามารถมีบทบาททางการเมืองอย่างมีศักดิ์ศรีหรือถูกกีดกันตำแหน่งบริหาร ตำแหน่งการเมือง สังคมและเศรษฐกิจระดับสูง ๆ ได้มีการสรุปสาเหตุสำคัญหลายประการดังนี้ <sup>2</sup>

1. ภาระหน้าที่อันน่าเบื่อหน่ายและจำเจในการเป็นแม่บ้าน ซึ่งเป็นงานหลักและไม่มีที่สิ้นสุด

<sup>1</sup> Beverly B. Cook, Quoted in Margherita Rendel, *Ibid*, p.42.

<sup>2</sup> Goode, *World Revolution and Family Patterns*,

อ้างใน กนลา สุขหาณิช, "ผู้หญิงกับการเมืองในโซเวียตรัสเซีย," *วารสารสังคมศาสตร์* 17 (มกราคม - มีนาคม 2523) : 37.

2. ปัญหาครอบครัวซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับปัจจัยด้านวัฒนธรรม ซึ่งมีบังคับใช้ในสังคมส่วนใหญ่ โดยเฉพาะการส่งเสริมให้บุตรสาวอยู่บ้านและการรังเกียจเคียดจัญท์ไม่ส่งเสริมให้ประกอบอาชีพนอกบ้านเต็มเวลา

อย่างไรก็ดีในปัจจุบันนี้กฎหมายหรือรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ เกือบทุกประเทศในโลกต่างก็พยายามที่จะให้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองแก่ผู้หญิงมากขึ้น หลายชาติที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐบาลเป็นตัวแทนของประชาชน ได้หันมายอมรับหลักการแห่งความเท่าเทียมกันในระหว่างเพศ โดยพยายามยกเลิกหลักการหรือประเพณีดั้งเดิมซึ่งเห็นว่าผู้หญิงเป็น "ช้างเท้าหลัง" ในเรื่องการเมือง<sup>1</sup>

เรื่องนี้ พลาโต (Plato) ได้แสดงความเห็นในเรื่องบทบาทและสิทธิของสตรีในเชิงสนับสนุนว่า

"... นอกไปจากข้อแตกต่างในร่างกายแล้วชายกับหญิงแตกต่างกันไม่มาก ฉะนั้นสตรีจึงไม่ควรแต่เพียงได้รับอนุญาตให้มีสิทธิต่าง ๆ เท่าเทียมชายเท่านั้น หากควรถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติหน้าที่บทบาทของราษฎรอย่างเต็มกำลังความสามารถด้วย... ในรัฐสตรีพึงมีส่วนร่วมในหน้าที่ทางทหารและการปกครองโดยทัดเทียมชาย... การทอดทิ้งให้สตรีคงมีแต่บทบาทในการให้บุตรและดูแลบ้านเรือน ขาดจากงานในหน้าที่ของพลเรือนโดยสิ้นเชิงนั้น เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรมีค่าอนันต์มากกว่าจะเห็นเป็นการละเมิดสิทธิของสตรี"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Maurice Duverger, อ้างใน กนลา สุขหาณิช, "การเมืองกับผู้หญิง," : 57.

<sup>2</sup> เสน่ห์ จามริก (แปล), ความคิดทางการเมืองจากเพลโตจนถึงปัจจุบัน

(นครหลวง : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 49.



และหานองเดียวกัน ซีโมน เดอ โบวัวร์ (Simone De Beauvoir) ได้กล่าวว่า

"ระหว่างชายกับหญิงนั้น มิได้หมายความว่าหญิงจะมีบทบาทในสังคมเป็นรองชายเสมอไป และในทางตรงกันข้ามหญิงที่มีบทบาทเทียบเท่าเทียมไหล่ชายก็มิได้หมายความว่าความเป็นสตรีจะต้องสูญสิ้นไปพร้อมกับการมีบทบาทเท่านั้น" <sup>1</sup>

สำหรับประเทศไทย วัฒนธรรมทางการเมืองและการปกครองนับแต่สมัยโบราณมาไม่เปิดโอกาสให้สตรีเข้ามามีบทบาททางการเมืองได้ เช่นเดียวกับบุรุษ กล่าวคือสตรีไทยถูกจำกัดบทบาท สิทธิและเสรีภาพบางอย่างให้อยู่ในวงแคบ ๆ ประกอบกับขนบธรรมเนียม ประเพณี และความเชื่อ นิยมที่จะให้สตรีเก็บตัวอยู่แต่ในบ้านดูแลครัวเรือน ทำหน้าที่ปรนนิบัติรพ่แม่และสามีโดยให้สามีเป็นผู้นำ ดังคำพังเพยที่ว่า "สตรีเป็นข้างเท้าหลัง" <sup>2</sup> แต่เมื่อเวลาล่วงมาสังคมไทยได้เปิดโอกาสให้สตรีได้แสวงหาความรู้และแสดงความสามารถมากขึ้น สตรีได้เรียนรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของคนที่มีต่อสังคมและเริ่มมีบทบาทนอกบ้าน โดยการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ทั่วไป หลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองรัฐธรรมนูญซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานให้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 ได้ประกาศสิทธิเสมอภาคทางการเมืองระหว่างบุรุษสตรีเป็นครั้งแรก โดยสตรีไทยมีสิทธิในการออกเสียงและสมัครรับเลือกตั้งได้ ทั้งนี้หมายความว่า สตรีก็เป็นพลเมืองคนหนึ่งของประเทศและเท่ากับเป็นการยอมรับว่าบุรุษสตรีมีความเท่าเทียมกันทางการเมือง ในปัจจุบันจึงได้มีการพยายามบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ให้สตรีมีสถานภาพทางสังคมสูงขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญปัจจุบันที่กำหนดให้สตรีมีสิทธิเท่าเทียมกับชาย เช่น การแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 6 ในส่วนที่ว่าด้วยครอบครัว เรื่องการจดทะเบียนสมรสและการทำนิติกรรม โดยให้หญิงมีสิทธิเท่าเทียมชายมากขึ้นทางกฎหมาย

<sup>1</sup> Simone De Beauvoir, The Second Sex (New York : Knopf, 1953), p. 53.

<sup>2</sup> ปรีชา วิมลศิลป์, "บทบาทของสตรีไทยกับความมั่นคงของชาติ," (เอกสารวิจัย วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2518), หน้า 3.





แม้ว่าปัจจุบันสังคมไทยจะยอมรับและเปิดโอกาสให้แก่สตรีก็ตาม อย่างไรก็ตาม องค์กรมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของสตรี ก็ยังคงมีอัตราเพิ่มที่ช้ามากโดยเฉพาะในระดับผู้นำทางการเมืองแล้ว อัตราส่วนเปรียบเทียบกับชายจะต่ำอย่างมาก กล่าวคือการได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สตรีได้รับเลือก 1 คน ในปี พ.ศ.2492 (นางอรพินท์ ไชยกาล) ครั้งต่อมาในปี พ.ศ.2495 มีผู้หญิงได้รับเลือกตั้ง 4 คน และในปี พ.ศ.2500 ได้รับเลือก 1 คนจากจำนวนผู้หญิงที่สมัคร 41 คน และในปีเดียวกันเมื่อ 15 ธันวาคม 2500 ได้รับเลือก 4 คนจากจำนวนผู้สมัคร 14 คน และเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2512 ผู้หญิงก็ได้รับเลือกตั้ง 5 คน <sup>1</sup>

หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่เมื่อ 14 ตุลาคม 2516 ได้มีพระบรมราชโองการตั้งสมัชชาแห่งชาติขึ้น มีสตรีได้รับการแต่งตั้งจำนวน 128 คนในจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 2,347 คน และในการลงคะแนนเลือกสมาชิกสภานิติบัญญัติของสมัชชาแห่งชาติ มีสตรีได้รับเลือกตั้งถึง 16 คน <sup>2</sup>

และในการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรครั้งสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ.2526 มีสตรีลงสมัครรับเลือกตั้ง 54 คน ปรากฏว่าได้รับเลือกตั้งถึง 13 คน คิดเป็นร้อยละ 24 <sup>3</sup> ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความตื่นตัวในการมีบทบาททางการเมืองของสตรีสูงขึ้นสำหรับบทบาทของสตรีไทยในเมือง

<sup>1</sup> กรมมหาดไทย, กองเลือกตั้ง, ส่วนทะเบียนและเลือกตั้ง, รายงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของกระทรวงมหาดไทย เล่ม 1 - 2, หน้า 47 - 48.

<sup>2</sup> กรมการปกครอง, กองการเลือกตั้ง, รายงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2517 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518), หน้า 122.

<sup>3</sup> กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, รายงานการบริหารงานเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2526 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2526), หน้า 63.

ระดับท้องถิ่น ปรากฏว่าในปี พ.ศ.2524 สตรีได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาจังหวัด 54 คน จากจำนวนทั้งหมดทั่วประเทศ 1,925 คน และในปีเดียวกันสตรีที่ได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีทั่วประเทศ 17 คน จากจำนวนทั้งหมด 356 คน <sup>1</sup>

จากการให้ความสำคัญกับบทบาทของสตรีต่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะการส่งเสริมให้สตรีได้เข้ามามีบทบาทในการเป็นผู้นำท้องถิ่น จึงได้มีการเสนอขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านฯ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 จากคุณสมบัติที่บัญญัติไว้ว่า "เป็นชายเจ้าบ้านมีสัญชาติไทย" เป็น "มีสัญชาติไทยโดยการเกิด" ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ทั้งชายและหญิงมีโอกาสเท่าเทียมกันในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และจากการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ตั้งแต่ พ.ศ.2525 จนถึงปัจจุบันมีสตรีไทยได้รับเลือกตั้งและแต่งตั้งเข้ามาเป็นผู้นำและผู้บริหารในท้องถิ่นระดับตำบลและหมู่บ้าน จำนวนทั้งสิ้น 753 คน (ยกผลสำรวจเมื่อเดือนธันวาคม 2528) แยกตามตำแหน่งหน้าที่ได้ ดังนี้ <sup>2</sup>

- กำนัน	15	คน
- ผู้ใหญ่บ้าน	185	คน
- แพทย์ประจำตำบล	23	คน
- สารวัตรกำนัน	80	คน
- ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง	450	คน

<sup>1</sup> ไพรัตน์ เคชะรินทร์, "การมีส่วนร่วมในสังคมการเมืองการปกครองของสตรีไทย," (เอกสารวิจัย กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, 2524), หน้า 4.

<sup>2</sup> กองปกครองท้องที่, ฝ่ายปกครองท้องที่, งานกำนันผู้ใหญ่บ้าน, รายงานข้อมูลอัตรากำลังกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านฯ สตรี (กองปกครองท้องที่ : งานกำนันผู้ใหญ่บ้าน, 2528), หน้า 1 - 78.



ปัจจุบันจะเห็นได้ว่า ทั้งในองค์กรระดับรัฐบาล องค์กรระหว่างประเทศและองค์กรเอกชนได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับบทบาท สถานภาพของสตรีมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะในส่วนของ การดำเนินงานตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักไว้ 2 ประการ คือ

- (1) เพื่อส่งเสริมให้สตรีมีสถานภาพดีขึ้นทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง
- (2) เพื่อส่งเสริมให้สตรีได้มีส่วนร่วมในทุกกลไกของกระบวนการพัฒนาประเทศ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่ได้กำหนดให้มีเป้าหมายที่จะพัฒนา สตรีโดยเฉพาะให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น ได้มีการจัดตั้งองค์กรสตรีในการพัฒนาทั้งในระดับตำบลและหมู่บ้าน คือคณะกรรมการพัฒนาสตรีระดับหมู่บ้าน (กพสม.) และคณะกรรมการพัฒนาสตรีระดับตำบล (กพสต.) และมีการวางแผนพัฒนาสตรีระยะยาว (พ.ศ. 2525-2544) โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

- ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีองค์กร เพื่อดำเนินงานพัฒนาสตรีอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตั้งแต่ระดับรากฐาน (Grass - root Organization) ได้จนถึงระดับชาติ (National Commission)

- สร้างและสนับสนุนสตรีให้มีความสามารถและโอกาสที่จะเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจในทุกระดับทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง <sup>1</sup>

ดังนั้น การที่เปิดโอกาสให้สตรีเข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับล่างคือ ตำบล หมู่บ้าน จึงเป็นการสนับสนุนให้สตรีเข้ามามีบทบาทการปกครองในระดับฐานรากของชาติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และยังคงคาดการณ์ว่าจะส่งเสริมให้เกิดผลดีในด้านต่าง ๆ ได้แก่

<sup>1</sup> องค์กรการยูเนสโกและกรมวิเทศสหการ, แผนพัฒนาสตรีระยะยาว (พ.ศ. 2525-2544) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อรุณสภา, 2525), หน้า 17.

ก) ผลทางการเมือง

(1) บทบาทผู้นำทางการเมืองของสตรีจะเป็นการเสริมความรู้สึกว่าสิทธิทางการเมืองที่มีอยู่ตามกฎหมายมิใช่เป็นเพียงนามธรรม แต่สามารถโยงมาเป็นรูปธรรม คือความสามารถในการกำหนดนโยบายการพัฒนาชุมชนเพื่อประโยชน์ของชุมชนของตน การบริหารงานในท้องถิ่น เป็นต้น

(2) การมีสิทธิริเริ่มโครงการและควบคุมการดำเนินงานตามโครงการจนสิ้นสุดอย่างมีอิสระในฐานะเป็นผู้นำสตรีในท้องถิ่น ทำให้เกิดความเชื่อมั่นทางการเมืองการปกครองแก่คนถือว่าเป็นการเสริมสร้างทางการเมืองในการสร้างความเท่าเทียมในโอกาสที่จะได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีในระดับพื้นฐาน

ข) ผลทางสังคมและจิตวิทยา

(1) ทำให้สตรีที่อยู่ในระดับตำบลและหมู่บ้าน เกิดความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในความเป็นเจ้าของท้องถิ่น ซึ่งมีความสามารถและยินดีที่จะอุทิศตัวเองเพื่อท้องถิ่น ความผูกพันกับท้องถิ่นก็จะไม่มากขึ้นและความสนใจในการพัฒนาท้องถิ่นก็จะตามมา

(2) การมีสิทธิมีส่วนในการปกครองตนเอง จะสามารถขจัดข้อขัดแย้งสามารถออมชอมประนีประนอมกันในกระบวนการตกเถียงและตัดสินใจนโยบาย สามารถระดมทรัพยากรบุคคลได้เต็มที่ในการพัฒนาท้องถิ่น

ค) ผลทางเศรษฐกิจและการพัฒนา

(1) การมีผู้นำสตรีเชื่อว่าเป็นการกระตุ้นให้เกิดความพยายามในแง่ของความคิดริเริ่มและพยายามเรียนรู้วิทยาการใหม่ ๆ เพื่อให้ทัดเทียมชายและขณะเดียวกันฝ่ายชายก็คงจะไม่ยอมหยุดนิ่งต่างก็จะแสดงบทบาทของตนเพิ่มขึ้น เป็นการระดมพลังซึ่งจะนำความสำเร็จด้านต่าง ๆ มาสู่ท้องถิ่นโดยส่วนรวม

(2) จากการศึกษาวิจัยของสุพิศตรา เพชรมณี เกี่ยวกับทัศนคติในการหางานของสตรีในฐานะผู้ปฏิบัติงานพบว่าในการหางาน ผู้หญิงคำนึงถึงความซื่อสัตย์สุจริตและความจงรัก



ภักดีมากกว่าผู้ชาย ไม่เป็นการง่ายนักที่จะชักชวนให้ผู้หญิงมาร่วมทุจริตคอร์รัปชัน<sup>1</sup> ซึ่งย่อมมีผลดี  
 ทางการพัฒนาและเศรษฐกิจของท้องถิ่น กล่าวคือช่วยให้การใช้จ่ายในการดำเนินงานเป็นไปอย่าง  
 มีประสิทธิภาพและมีความระมัดระวัง ซึ่งจะช่วยให้การพัฒนาในด้านต่าง ๆ เกิดผลอย่างเต็มที่

(3) การเพิ่มบทบาทแก่สตรีเพศด้วยกันยังจะก่อให้เกิดความสนใจและเอาใจ  
 ใส่จากสมาชิกทุกเพศทุกเหล่าในตำบลหมู่บ้านที่จะช่วยดูแลควบคุมการบริหารงานในท้องถิ่นมิให้เกิด  
 การฉ้อโกงหรือกระทำผิดระเบียบแบบแผน เป็นการควบคุมทรัพยากรให้เกิดการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

หาให้หน้าพิจารณาว่า การที่สตรีเข้ามามีบทบาททางการเมืองระดับตำบล หมู่บ้าน  
 จะปรากฏผลเช่นใดก็ตาม จุดเด่นประการหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะต้องเป็น  
 ประโยชน์ในหลาย ๆ ด้านทั้งในการปกครองและการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้ระดม  
 ทรัพยากรมนุษย์อันมีค่าจากทุกเพศทุกเหล่า เข้ามาร่วมพัฒนาชาติบ้านเมืองอย่างเต็มบ่าเต็มไหล่  
 อันเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมให้ท้องถิ่นในชนบทเจริญขึ้น

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 การปกครองระดับตำบลหมู่บ้านถือ  
 ว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของสังคมทุกยุคทุกสมัยที่ผ่านมา กล่าวคือ  
 ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองตนเอง<sup>2</sup> ซึ่งนับว่าเป็นการปูพื้นฐาน  
 การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับฐานรากส่วนหนึ่ง เพราะในบรรดาประเทศโลกเสรีจะ  
 ยึดหลักการที่ว่า ผู้บริหารประเทศจะต้องมาจากตัวแทนของประชาชนโดยการเลือกตั้งไม่โดยทาง  
 ตรงก็โดยทางอ้อมโดยถือว่าการเลือกตั้งคือการเป็น

<sup>1</sup> สุหัตตรา เพชรมณี, "ทัศนคติในการทำงานของสตรีในฐานะผู้ปฏิบัติงาน,"

วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 8 ( ตุลาคม-พฤศจิกายน 2521) : 40.

<sup>2</sup> "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457," ราชกิจจานุเบกษา  
 31 (17 กรกฎาคม 2457) : มาตรา 11.

ตัวแทนของชนทั้งชาติ<sup>1</sup> ซึ่งองค์กรการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้านจะมีกำนันและผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวแทนของราษฎรในตำบลหมู่บ้านนั้น ๆ โดยรัฐจะสามารถดูแลและบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน โดยมีกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดำเนินการ<sup>2</sup> ประกอบกับปัจจุบันสภาพการณบ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลง ไปอย่างรวดเร็วทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมืองการปกครอง และขณะเดียวกันรัฐบาลก็มี นโยบายมุ่งเน้นที่การพัฒนาชนบทเป็นสำคัญอันเป็นผลทำให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ต่างเร่ง ระดมงานด้านต่าง ๆ ลงไปสู่ระดับตำบลหมู่บ้านมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานด้านการพัฒนาห้อง ถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จึงทำให้บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันเป็นหัวทอกสำคัญที่จะเป็นตัวชี้ถึง ความสำเร็จของนโยบายพัฒนาชนบทว่าจะได้ผลตรงตามเป้าหมายหรือไม่

ดังนั้น การที่สตรีได้เข้ามาดำรงตำแหน่งกำนันก็ ผู้ใหญ่บ้านก็ดี จึงเกิดข้อวิพากษ์ วิจารณ์กันมากมาย โดยเฉพาะในกลุ่มที่ยึดติดอยู่กับความคิดเดิม ๆ ที่ว่า "สตรีเป็นช้างเท้าหลัง" วิตกกังว่าจะสามารถเป็นผู้นำในการพัฒนาชนบทได้เท่าเทียมกับผู้ชายหรือไม่ เพราะสตรีต้องเผชิญ กับการรับผิดชอบทั้งในครอบครัว และภาระหน้าที่ในฐานะผู้นำชุมชนว่าจะสามารถต่อสู้กับ บรรดาอุปสรรคปัญหาอันปการได้หรือไม่ เพราะโดยปกติวิสัยแล้วในการบริหารและการเมือง การปกครอง ความเป็นผู้นำของหัวหน้ากลุ่มย่อมจะมีผลต่อประสิทธิภาพของการดำเนินงาน ซึ่งจะต้องมีลักษณะของการเป็นผู้นำที่ดี สามารถผูกมิตร รวบรวมน้ำใจคน วางตัวเป็นกลาง เอาใจใส่หมั่นกับงานอย่างแท้จริง ยอมรับเกมการเมืองที่จะต้องมีย้ายคันและแม้กระทั่งจะต้อง มีความสามารถในการดึงให้ฝ่ายค้านเข้าร่วมงานและให้การสนับสนุนด้วย ประกอบกับการ ปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้านโดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นรูปการปกครองของประเทศที่มีมาช้านานนับแต่โบราณกาล ราษฎรส่วนใหญ่ผูกพัน และเคยชินกับหน่วยการปกครองรูปนี้มาโดยตลอด

<sup>1</sup> Samuel A. Johnson, Comparative Government (New York : Baron's Education Series Inc., 1973), p.51.

<sup>2</sup> "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457," ราชกิจจานุเบกษา 31 (17 กรกฎาคม 2457) : มาตรา 27 และ มาตรา 34-44.



รูปแบบการปกครองตำบลหมู่บ้านจึงมีส่วนสำคัญยิ่งต่อการผลักดันความเจริญและความสำเร็จตามนโยบายและแผนพัฒนาของรัฐบาลอย่างจริงจัง อันเป็นความหมายอย่างยิ่งต่อความเจริญหรือความเสื่อมของประเทศเป็นอันมาก ดังนั้น ความวิตกกังวลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้หญิงสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน จึงอยู่ที่ว่าสตรีจะสามารถพิสูจน์บทบาทความเป็นผู้นำทางการเมืองการปกครองและสามารถบริหารงานให้บังเกิดผลดีแก่ราษฎร โดยส่วนรวมได้หรือไม่ เพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทความเป็นผู้นำของผู้หญิงท้องถิ่นสตรีจะเป็นที่ยอมรับของทั้งฝ่ายราชการและของฝ่ายประชาชนมากน้อยเพียงใดอีกด้วย

## ข. วัตถุประสงค์ สมมติฐาน และขอบเขตของการศึกษาวิจัย

### 1. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

การที่สตรีเข้ามาบทบาทเป็นผู้นำท้องถิ่นในตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวซึ่งโดยตำแหน่งต้องปฏิบัติหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของราษฎรอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีอยู่อย่างกว้างขวางทั้งด้านการป้องกันและปราบปราม การพัฒนาส่งเสริมอาชีพแก่ราษฎร ตลอดจนการพัฒนาและยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรในหมู่บ้าน ดังนั้น จึงมีความมุ่งหมายในการที่จะศึกษาถึงบทบาทความเป็นผู้นำของสตรีที่ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงมีดังต่อไปนี้ คือ

ก) เพื่อศึกษาความคิดเห็นของสตรีผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ว่ามีความสามารถในการแสดงบทบาทในตำแหน่งหน้าที่และสามารถอุทิศตนในการปฏิบัติหน้าที่เพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับความร่วมมือจากราษฎรหรือจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่ลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่มากน้อยแค่ไหน เพียงใด

ข) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของสตรีผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อันอาจจะนำมาเป็นข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์แก่ทางราชการหรือสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ที่สนใจในปัญหา

## 2. สมมุติฐานการวิจัย

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสตรี สามารถแสดงบทบาทเป็นผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น และรับผิดชอบงานด้านการปกครอง โดยการแสดงบทบาทได้หลายทาง เช่น งานพัฒนา งาน เสริมสร้างควมมั่นคง ดูแลควบคุมงานทะเบียนต่าง ๆ การป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้าย ฯลฯ ซึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านสตรีจะมีบทบาทในเรื่องใดมากน้อยแตกต่างกันแค่ไหน อาจขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ที่เข้ามามีอิทธิพลและยังผลให้เกิดความแตกต่างในบทบาทนั้น ๆ ปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่

1. อายุ
2. สถานภาพสมรส
3. ฐานะทางเศรษฐกิจ
4. ความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับผู้นำดั้งเดิมในท้องถิ่น
5. ประสบการณ์การทำงานในชุมชน
6. ลักษณะชุมชนในพื้นที่ปกครอง

## 3. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย จะศึกษาเฉพาะกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นสตรีทั่วประเทศ (ตามยอดสำรวจเมื่อเดือนเมษายน 2528 กล่าวคือ มีกำนันสตรี จำนวน 8 คน และผู้ใหญ่บ้านสตรี จำนวน 165 คน) โดยไม่ศึกษาถึงผู้นำท้องถิ่นสตรีในตำแหน่งอื่น ๆ อันได้แก่ สารวัตรกำนันสตรี แพทย์ประจำตำบลสตรี และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านสตรี ทั้งนี้ เนื่องจากในทางการเมืองการปกครอง กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีบทบาทในการเป็นผู้นำในตำบลและหมู่บ้าน โดยมีสารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเท่านั้นที่ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชน ส่วนตำแหน่งอื่น ๆ เป็นตำแหน่งจากการแต่งตั้งโดยการเสนอของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้มาทำหน้าที่และมีบทบาทเพียงเป็นผู้ช่วยกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวมาแล้ว

## ค. วิธีการศึกษาวิจัย

### 1. วิธีดำเนินการวิจัย

จะศึกษาวิจัยเพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านสตรีทั่วประเทศ จากสตรีผู้ดำรง



ตำแหน่งกำนัน 8 คน และตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน 165 คน โดยการแจกแบบสอบถามและจะสัมภาษณ์ เป็นการเฉพาะบุคคลในกรณีตัวอย่างที่สำคัญ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสตรีที่มีผลงานพิเศษปรากฏเด่นชัด ทั้งนี้ แบบสอบถามจะสอบถามข้อมูลด้านต่าง ๆ ประสบการณ์หลัง ความคิดเห็น นโยบายและแนวทางวิธีการทำงาน การแก้ไขปัญหา ความรู้ความสามารถ เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ อุปสรรคปัญหาในการปฏิบัติงาน เพื่อจะได้ทราบข้อมูลด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านสตรี ทั้งข้อมูลด้านส่วนตัว สถานภาพการสมรส ฐานะเศรษฐกิจ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน วิธี การปกครอง ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ได้ศึกษาข้อมูลที่เป็นระเบียบข้อ กฎหมาย โดยจะใช้ข้อมูลด้านเอกสารต่าง ๆ จากกรมการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระบวนการขั้นตอนการดำเนินการพิจารณาแก้ไขกฎหมาย เพื่อเปิดโอกาสให้สตรีได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่น รวมทั้งจะได้ศึกษาถึง โครงสร้างและลักษณะการปฏิบัติงานตาม บทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ประกอบกับการค้นคว้า จากหลักเกณฑ์ การพิจารณาให้เงินรางวัลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพิจารณาและ เบิกจ่ายเงินรางวัลกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯ พ.ศ. 2516 และจากแบบรายงานผลการปฏิบัติงานของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสี่แสนในรอบปี 2527 ของจังหวัดต่างๆ ที่ได้รายงานมายังกระทรวงมหาดไทย เพื่อใช้เป็นเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านชายในการพิสูจน์สมมุติฐานและนำมาใช้ประกอบในการออกแบบสอบถามกำนัน ผู้ใหญ่บ้านสตรี ด้วย

การวิจัยจะใช้บทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นหลัก โดยนำมาประยุกต์ใช้และปรับเข้ากับแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำ และการมีบทบาทของผู้นำทางการเมือง ประกอบข้อมูลจากการสอบถามข้อเท็จจริงจากการค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ( documentary research ) และข้อมูลจากแบบสอบถามที่ประกอบการสัมภาษณ์ดังกล่าวข้างต้น โดยจะทำการเสนอข้อมูลแบบวิธีพรรณนา ( descriptive ) และการวิเคราะห์ ( analytical approach ) ควบคู่กันไป

## 2. การกำหนดตัวแปรในการวิจัย

สมมุติฐานที่กล่าวมาข้างต้น ประกอบด้วยความเกี่ยวเนื่องกันของปัจจัยตามบทบาท ที่ปรากฏในทางทฤษฎี ที่พอจะแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

ก) ตัวแปรอิสระ ซึ่งเป็นตัวแปรสาเหตุที่อาจมีอิทธิพลและยังผลให้เกิดความแตกต่างในบทบาทของผู้นำสตรีในท้องถิ่นได้ ประกอบด้วย การมีความสัมพันธ์กับผู้นำดั้งเดิมในท้องถิ่น ฐานะทางเศรษฐกิจ ความสูงอายุ ประสบการณ์การดำเนินงานปกครอง สถานภาพสมรส และพื้นที่ปกครองซึ่งเป็นท้องถิ่นที่มีลักษณะแบบชุมชนเมืองหรือใกล้เคียงกับชุมชนเมือง ตัวแปรดังกล่าวจะมีผลต่อการแสดงบทบาทความรับผิดชอบงานด้านการปกครองของผู้นำสตรีในท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ เช่น งานพัฒนา งานเสริมสร้างความมั่นคง งานดูแลควบคุมงานทะเบียนซึ่งเป็นงานประจำ ในหน้าที่ที่มากนัก้อยแตกต่างกันออกไปเป็นต้นว่า ผู้ที่มีอายุมากมักจะแสดงบทบาทในหน้าที่ต่าง ๆ อย่างกว้างขวางทุก ๆ ด้าน มากกว่าผู้ที่มีอายุน้อยซึ่งมักจะแสดงบทบาทเน้นหนักไปในงานด้านพัฒนา ซึ่งการวิจัยจะมุ่งพิจารณาว่า ตัวแปรสาเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นจะมีผลต่อการแสดงบทบาทหน้าที่สำคัญ ๆ ของผู้นำสตรีในท้องถิ่น กลุ่มนี้อย่างไร

ข) ตัวแปรตาม ซึ่งเป็นตัวแปรที่ผันแปรไปตามอิทธิพลของตัวแปรอิสระ ในที่นี้ได้แก่ บทบาทงานในด้านการปกครองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่สำคัญ ๆ โดยจัดเป็นหัวข้อใหญ่ ๆ ไว้ 7 ประเด็น ด้วยกัน คือ

- 1) เสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยในชุมชน
- 2) ดูแลงานทะเบียนต่าง ๆ ให้เรียบร้อย
- 3) พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน
- 4) ป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้าย
- 5) ช่วยเหลือและให้ความร่วมมือกับราชการงานเมือง
- 6) การทำให้ชาวบ้านรักและสามัคคี
- 7) เป็นตัวแทนราษฎรในหมู่บ้าน

และเมื่อได้ศึกษาวิจัยไปแล้วพบว่า บทบาทหน้าที่สำคัญ ๆ ดังกล่าวข้างต้นมีความสัมพันธ์ต่อกัน ดังนั้น เพื่อความชัดเจนของผลงานด้านวิจัย จึงได้จัดแบ่งการกระจายของตัวแปรตามแต่ละข้อดังกล่าวรวมเข้าเป็น 3 กลุ่ม คือ

(ก) บทบาทเน้นการทำงานเพื่อประชาชน ได้แก่ การพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน การทำให้ชาวบ้านรักและสามัคคี และการเป็นตัวแทนราษฎรในหมู่บ้าน



(ข) บทบาทเน้นการทำงานเพื่อชุมชน ได้แก่ การเสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยแก่ชุมชน และการป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้าย

(ค) บทบาทเน้นการทำงานเพื่องานราชการ ได้แก่ การดูแลงานทะเบียนต่าง ๆ ให้เรียบร้อย และการช่วยเหลือและให้ความร่วมมือกับทางราชการ

ค) อุปสรรคหรือข้อจำกัดในการศึกษาวิจัย

การศึกษาเป็นการวิเคราะห์จากทัศนคติความคิดเห็นของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีฝ่ายเดียว โดยมีได้ศึกษาวิเคราะห์ทัศนคติความคิดเห็นของประชาชนในปกครอง (ลูกบ้าน) ของผู้นำท้องถิ่นสตรีดังกล่าว กับมิได้ศึกษาวิเคราะห์ทัศนคติความคิดเห็นของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านชายที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกับพื้นที่ที่ทำการศึกษานั้น จะมีความเห็นต่อบทบาทของผู้นำท้องถิ่นสตรีดังกล่าวอย่างไรบ้าง ทั้งนี้ เนื่องจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาที่มีขอบข่ายการศึกษารอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ จึงไม่สามารถรวบรวมสำรวจความคิดเห็นของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ มาได้อย่างทั่วถึง อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ก็น่าจะเป็นการเริ่มต้นของการที่จะนำไปสู่การศึกษาในด้านนี้ โดยใช้ "สายตา" ของคนภายนอกที่จะยอมรับเพียงใด คือศึกษาผลกระทบจากสังคมรอบข้าง (Societal Reaction Study) ในโอกาสต่อไป

ในทางปฏิบัติ คำตอบที่ได้รับจากการศึกษาวิจัยโดยใช้แบบสอบถามครั้งนี้ อาจมีความเอนเอียงไปในทางใดทางหนึ่งอย่างเห็นได้ชัด (Extreme) ซึ่งเหมาะสมในการศึกษาเรื่องของความคิดเกี่ยวกับตนเอง หรือเกี่ยวกับพวกของตนเอง ซึ่งผู้ศึกษาก็ได้พยายามสร้างแบบสอบถามที่ละเอียดและครอบคลุม เพื่อให้สามารถวัดความเห็นจากผู้ตอบได้อย่างใกล้เคียงความเป็นจริงที่สุด และนอกจากนี้ผู้ศึกษายังได้อาศัยการศึกษาข้อมูลจากการรายงานผลการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านดีเด่นประจำปีของกระทรวงมหาดไทย เป็นเกณฑ์เทียบเคียงอีกส่วนหนึ่งด้วย

โดยที่การศึกษาวิจัยในเรื่องดังกล่าว นับเป็นระยะแรกของการศึกษาด้านนี้ ซึ่งข้อมูลที่ได้รับยังขาดข้อมูลด้านสถิติย้อนหลังมาเปรียบเทียบ เพื่อตรวจสอบอ้างอิงผลการศึกษาวิจัยให้เกิดความแน่นอน การศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงพยายามหาความสัมพันธ์เกี่ยวโยง เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์การแสดงบทบาทความเป็นผู้นำทางการเมืองการปกครองของผู้นำท้องถิ่นสตรีเป็นสำคัญ

ง. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

การให้สตรีเข้ามามีบทบาทในฐานะกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องใหม่และเป็นการริเริ่มเปิดโอกาสแก่สตรี ได้แสดงความสามารถทางด้านการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่น ได้แก่ ตำบล หมู่บ้านนอกเหนือไปจากการเมืองระดับเทศบาล สุขาภิบาล หรือสมาชิกสภาจังหวัดมาบ้างแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน มีใช้เพียงแต่ตำแหน่งทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว ยังคงเป็นผู้ลงมือปฏิบัติงานด้วยตนเองทั้งในด้านการปกครอง งานพัฒนาป้องกันและปราบปราม นอกจากนี้อุปสรรคปัญหาในชุมชนชนบทกับปัญหาของชุมชนเมืองก็แตกต่างกันเพื่อความกระจ่างชัดในประเด็นปัญหานี้ ผลการวิจัยจึงคาดว่าจะได้ประโยชน์ดังนี้คือ

(1) ผลการวิจัยจะทำให้ทราบถึงอุปสรรคและปัญหาของสตรีที่ได้รับเลือกตั้งและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพื่อนำมาประกอบเป็นข้อมูลของหน่วยราชการในการพัฒนาส่งเสริมบทบาทผู้นำท้องถิ่นสตรี อาจจะโดยการฝึกอบรมหรือให้คำแนะนำใด ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นและผู้นำสตรีเอง

(2) ผลการวิจัยจะช่วยให้หน่วยราชการหรือสถาบันต่าง ๆ ได้เห็นความสำคัญของบทบาทผู้นำท้องถิ่นสตรี อันจะบังเกิดผลสืบเนื่องในด้านอื่น ๆ เช่น การยอมรับในบทบาทของสตรีในสังคมเพิ่มมากขึ้น

(3) โดยที่ผลงานด้านวิชาการเกี่ยวกับบทบาททางการเมืองของสตรียังมีอยู่น้อยมาก จึงคาดว่าผลงานวิจัยชิ้นนี้จะเป็นประโยชน์ด้านข้อมูลและแนวความคิดในการเรียนการสอนวิชาด้านสังคมศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและสิทธิของสตรี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย